



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

TO/PR

P.V. ECO 34

Commission de l'Economie

Procès-verbal de la réunion du 14 septembre 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 30 mars, des 22 et 29 juin et des 6 (deux réunions, dont une jointe), 10 et 17 juillet 2017
2. 6855 Projet de loi relatif à un régime d'aides à la protection de l'environnement
- Rapporteur : Monsieur Fränk Arndt

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. 6864 Projet de loi portant sur le bail commercial et modifiant certaines dispositions du Code civil
- Rapporteur : Madame Tess Burton

- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat
4. 7147 Projet de loi portant modification du Code de la consommation

- Présentation du projet de loi
- Désignation d'un rapporteur
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
5. Divers (organisation des travaux / Réunion du Réseau parlementaire mondial de l'OCDE à Paris, les 11 et 12 octobre 2017)

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Tess Burton, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, Mme Josée Lorsché remplaçant M. Gérard Anzia, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz remplaçant M. Félix Eischen

M. Bob Feidt, M. Mario Grotz, Mme Marie-Josée Ries, M. Christian Schuller, Mme Patricia Thill, du Ministère de l'Economie

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Fränk Arndt, M. Roy Reding

*

Présidence : M. Franz Fayot, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 30 mars, des 22 et 29 juin et des 6 (deux réunions, dont une jointe), 10 et 17 juillet 2017

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

2. 6855 Projet de loi relatif à un régime d'aides à la protection de l'environnement

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Les représentants du Ministère font distribuer un projet de texte coordonné reprenant leurs propositions d'amendements.

Ils expliquent que bien que l'avis complémentaire du Conseil d'Etat est de nature à permettre la rédaction d'un projet de rapport et de porter le dispositif au vote de la Chambre des Députés, une récente révision, datant du 20 juin 2017, du règlement de l'Union européenne n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, amène le Gouvernement à inviter la Commission de l'Economie à saisir cette occasion afin de se mettre en conformité dès que possible.

En effet, ladite révision est déjà entrée en vigueur le 10 juillet 2017 et elle concerne également deux autres projets de loi que la Commission de l'Economie a récemment porté au vote de la Chambre des Députés, à savoir les lois du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation et du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale. Partant, il est proposé d'effectuer également ces amendements par l'intermédiaire du présent projet de loi.

Compte tenu de ces explications, la Commission de l'Economie marque son accord à adresser une ultime lettre d'amendement pour avis au Conseil d'Etat. Elle poursuit ses travaux en parcourant en parallèle l'avis complémentaire du Conseil d'Etat et le projet de texte coordonné amendé.

A part la proposition du Conseil d'Etat de supprimer à *l'article 1^{er} le nouveau paragraphe 2* faute de caractère normatif, la Commission de l'Economie fait siennes toutes les propositions encore exprimées par le Conseil d'Etat.

Concernant ladite proposition, des députés font valoir que ce paragraphe contribue à cerner l'objet de la loi par la précision que les aides y prévues doivent avoir un effet incitatif, effet défini par cette même disposition. Le représentant du Ministère rappelle, par ailleurs, que cette disposition, initialement placée parmi les « Dispositions diverses » du chapitre 3, a été transférée parmi les « Dispositions générales » du chapitre 1^{er} sur proposition du Conseil d'Etat.

Compte tenu des explications de ses représentants, la Commission de l'Economie fait également siens tous les amendements suggérés par le Ministère de l'Economie.

Pour ces explications et les amendements retenus, il est renvoyé à la lettre d'amendement transmise le 20 septembre 2017 au Conseil d'Etat.¹

¹ Voir le document parlementaire n° 6855/08. Pour des raisons légistiques, une adaptation de l'intitulé du projet de loi s'est également imposée.

3. 6864 **Projet de loi portant sur le bail commercial et modifiant certaines dispositions du Code civil**

- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat

Invité à prendre position par rapport au second avis complémentaire du Conseil d'Etat, le représentant du Ministère fait distribuer une note dans laquelle il commente également une critique de la Chambre de Commerce non reprise par le Conseil d'Etat. Les explications de l'orateur sont conformes à cette note, jointe au présent procès-verbal. En conclusion, il propose de maintenir inchangé le dispositif tel qu'il a résulté des amendements parlementaires.

Débat:

- **Mécanisme de résiliation.** Un député attire l'attention sur une autre différence fondamentale entre un bail commercial à durée déterminée tel qu'il est prévu par le présent projet de loi et celui à usage d'habitation : ce dernier ne peut être résilié que pour un des trois motifs prévus par la loi. L'intervenant plaide pour maintenir inchangé le mécanisme de renouvellement et de résiliation en fin de compte retenu. Il est appuyé par une intervenante qui tient à souligner qu'il n'y a pas lieu de mélanger le régime du bail commercial et celui du bail à usage d'habitation. Il s'agit de deux régimes clairement distincts car à visée différente. Une unicité de procédure ne ferait que porter à confusion. Elle souhaite maintenir le dispositif tel qu'il se présente désormais ;
- **Proposition de loi n° 7174.** Un député rappelle qu'un membre de son groupe vient de déposer² une proposition de loi visant à permettre aux communes de déterminer des zones réservées au commerce et à l'artisanat de proximité et de leur accorder un droit de préemption sur des locaux commerciaux et s'interroge s'il ne faudrait pas amender, le cas échéant, le présent projet de loi dans ce sens. L'intervenant insiste pour connaître la position du Gouvernement concernant cette initiative.

Le représentant du Ministère donne à considérer qu'il ne peut se prononcer que sur le plan factuel et juridique. Une concertation au niveau du Gouvernement à ce sujet et plus précisément avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur reste à faire, cette proposition visant la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

A première vue, si le Gouvernement entendait poursuivre la voie suggérée par ladite proposition, aucun problème d'articulation avec le présent projet de loi ne se présente. Il s'agirait plutôt d'une proposition complémentaire. Toutefois, le contenu lui-même est lacunaire et soulève des questions. Ainsi, la notion de « zone réservée au commerce et à l'artisanat de proximité » n'est pas définie par ce dispositif. En plus, la conformité à certains principes constitutionnels est douteuse. Dans son état actuel, un pareil futur dispositif provoquera des litiges et ceci du simple fait qu'il sera permis à un acteur public d'intervenir au marché, et ceci au détriment d'autres acteurs, et de sous-louer ou de louer l'immeuble en question à un prix en-dessous de celui du marché. L'hypothèse

² Le 1^{er} septembre 2017, la proposition de loi « portant sur la zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité et le droit de préemption des communes en matière commerciale et artisanale et modifiant la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ».

sous-jacente, qu'une commune pourrait plus rapidement trouver un repreneur ou locataire que l'intéressé directe, le propriétaire lui-même, est, par ailleurs, également douteuse. Un tel outil politique devrait être encadré de manière très précise, afin d'écartier tant soit peu le reproche d'encourager une concurrence déloyale. Toute une série de questions seraient à clarifier : critères de sélection, cahier de charge, Déjà des pratiques similaires occasionnelles actuelles par certaines communes sont contestables. Un autre point critiquable est le champ d'application prévu qui inclut des surfaces de vente jusqu'à 400 m².

Les représentants du groupe CSV tiennent néanmoins à insister que l'auteur de la proposition de loi 7174 puisse présenter prochainement son texte au sein de la commission parlementaire compétente et ceci en présence du ministre concerné.

Concernant les autorités communales en tant que bailleur de locaux commerciaux, une députée se voit amenée à préciser qu'en Ville de Luxembourg il s'agit le plus souvent de locaux à surface exigüe, locaux pour lesquels il n'est pas évident de trouver un preneur. Ces surfaces sont louées à des commerçants ou artisans qui n'ont pas les moyens leur permettant de louer un local plus grand ou mieux situé ou dont l'activité en soi ne permet tout simplement pas de générer assez de revenu pour financer les loyers élevés exigées dans les rues commerciales du centre-ville. Une douzaine d'établissements profitent de cette activité communale de bailleur. A son avis, la commune aurait même dû agir bien plus tôt de la sorte afin de pouvoir maintenir une plus grande diversité de l'offre commerciale dans son centre. Consciente de la fragilité juridique des interventions communales sur le marché des locaux de commerce, elle est cependant également d'avis qu'il convient de donner une base légale solide à ces pratiques ;

- **UCVL.** Un intervenant renvoyant aux critiques jugées « virulentes » exprimées dans le second avis complémentaire de l'Union commerciale de la Ville de Luxembourg, il est donné à considérer que celles-ci ne sont pas nouvelles et il est renvoyé à l'avis initial et notamment au premier avis complémentaire de l'UCVL.

Conclusion :

La Commission de l'Economie décide de maintenir inchangé le dispositif tel qu'il a été amendé et invite Madame le Rapporteur à procéder à la rédaction de son projet de rapport, de sorte à pouvoir porter ce projet de loi au vote de la Chambre des Députés lors de la première semaine de sa nouvelle session.

4. 7147 Projet de loi portant modification du Code de la consommation

- Présentation du projet de loi

Monsieur le Président résume brièvement l'objet du projet de loi.

Les représentantes du Ministère confirment son résumé et expliquent la raison d'être des différentes modifications projetées. Pour cet exposé, il est renvoyé au commentaire des articles du projet de loi.

- Désignation d'un rapporteur

Monsieur Claude Haagen est désigné comme rapporteur.

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Monsieur le Président constate que l'avis du Conseil d'Etat est de nature purement légistique sans exprimer une observation quant au fond. Il estime que les propositions du Conseil d'Etat ont le mérite d'améliorer la lisibilité du dispositif.

Les représentantes du Ministère signalent que rien ne s'oppose à reprendre tant la présentation proposée par le Conseil d'Etat que la précision proposée au niveau de l'article 1^{er}.

Débat:

- **EU Pilot.** La procédure « EU Pilot » a été introduite par la Commission européenne en réaction au très grand nombre d'infractions ayant trait à la conformité de la transposition des directives en droit national (délai de transposition non respecté, dispositions non transposées ou de manière erronée, dispositions ajoutées, etc.) auquel elle était confrontée et ceci afin de lui éviter de devoir réagir en recourant à la procédure formelle d'infraction avec ses délais impératifs (mise en demeure, avis motivé, ...). Il semble qu'à l'avenir la Commission européenne n'entend plus recourir à la procédure dite « EU Pilot » ;
- **Harmonisation maximale.** Il est rappelé que la critique exprimée dans l'avis de la Chambre des Salariés à l'approche d'harmonisation maximale poursuivie dans ce domaine par l'Union européenne n'est pas nouvelle et ce débat continuera. En effet, au niveau communautaire deux camps d'Etats membres s'opposent. Les uns sont d'avis que l'établissement de règles identiques dans chaque Etat membre est propice au développement du marché intérieur et facilite la vie tant aux consommateurs qu'aux professionnels. Le Luxembourg, compte tenu de son marché exigu, appartient à ce premier camp. Ses consommateurs ont l'habitude et sont souvent contraints à des contrats et achats transfrontaliers. Des conditions et règles totalement différentes dans les Etats limitrophes complexifieraient donc la vie aux consommateurs au Luxembourg et érigerait des barrières commerciales. Le Luxembourg plaide donc pour un « bon et identique niveau » de protection dans l'ensemble de l'Union européenne. L'autre camp préfère une harmonisation minimale, approche lui permettant de maintenir certaines particularités nationales au niveau du droit de la consommation ou d'avoir davantage de flexibilité. En effet, une approche d'harmonisation maximale peut impliquer qu'un niveau de protection plus élevé en certaines matières que dans le reste de l'Union européenne soit nivelé vers le bas.

Conclusion :

La Commission de l'Economie fait siennes l'ensemble des propositions du Conseil d'Etat et invite Monsieur le Rapporteur à présenter son projet de rapport de sorte à pouvoir porter ce projet de loi au vote de la Chambre des Députés lors de la première semaine de sa nouvelle session.

5. Divers (organisation des travaux / Réunion du Réseau parlementaire mondial de l'OCDE à Paris, les 11 et 12 octobre 2017)

La Commission de l'Economie discute brièvement de ses prochaines réunions et de leur ordre du jour.

Monsieur le Président informe l'assistance qu'un député membre de la majorité et un de l'opposition de la présente Commission de l'Economie peuvent faire droit à l'invitation à la prochaine réunion de l'OCDE. Compte tenu de la date de la réunion,³ aucun membre se dit disposé à participer.

La prochaine réunion est fixée au 21 septembre 2017 à 9.00 heures.

Luxembourg, le 21 septembre 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Timon Oesch

Le Président de la Commission de l'Economie,
Franz Fayot

Annexe :

- 6864, « Commentaire, suite aux avis complémentaires portant sur les amendements parlementaires », 2 pp.

³ Premières séances plénières de la nouvelle session ordinaire et semaine après les élections communales du 8 octobre 2017.

Commission de l'Economie : jeudi 14 septembre 2017, projet de loi 6864 portant sur le bail commercial

Commentaire, suite aux avis complémentaires portant sur les amendements parlementaires

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat ne brandit plus d'opposition formelle.

Il émet seulement des réserves au sujet du mécanisme actuellement envisagé de renouvellement du bail (article 1762-7 du Code civil), tout en suggérant, avec beaucoup de prudence, de retenir éventuellement un système se rapprochant de celui de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

Outre que cela présenterait l'avantage, selon lui, qu'un même régime serait applicable en matière de bail d'habitation et de bail commercial, au lieu de trois régimes distincts, le Conseil d'Etat estime encore que « dans un tel système, le bailleur ne pourra dès le départ résilier le bail à durée déterminée que dans les cas admis par le législateur, la demande de renouvellement devant alors utile. ».

En résumé, il ne resterait donc qu'un renouvellement tacite du bail à durée déterminée comme méthode de renouvellement, et le bail serait seulement résiliable par le bailleur en cas de manquement aux obligations contractuelles par le preneur, d'occupation du local par la famille du bailleur et en cas de travaux importants.

Pourtant, l'approche du Conseil d'Etat, de prime abord louable dans son apparente simplicité, n'emporte pas la conviction, et ceci pour plusieurs raisons :

- le Conseil d'Etat semble oublier que le centre de gravité du projet de loi repose sur la protection quasi absolue du fonds de commerce en protégeant le preneur pendant 9 années, protection contrebalancée par la faculté du bailleur de résilier ou ne pas renouveler le bail sans devoir se justifier au terme de cette période de protection, moyennant une indemnité d'éviction.

Or, vouloir calquer le système de renouvellement du bail commercial sur celui du bail d'habitation – où la résiliation ne peut intervenir que pour des motifs précis pré-mentionnés : manquement aux obligations, l'occupation par un membre de la famille ou des travaux – revient à remettre en cause cette différence fondamentale entre les deux types de baux, justifiée par leur nature foncièrement différente (objet commercial où la droit de propriété et la libre concurrence priment versus objet social du logement familial, où la protection prime avant tout).

- Le Conseil d'Etat, toujours dans ce qui semble être un oubli de l'existence d'une période de protection limitée à 9 années, estime ensuite que la demande de renouvellement du bail par le preneur devrait logiquement intervenir en réaction à la résiliation du bail fondée sur l'article 1739 du Code civil, demande de renouvellement ne pouvant alors être refusée que pour l'un des trois motifs prévus à l'article 1762-11, repris d'ailleurs du bail à habitation.

Pourtant, il n'en est rien : en effet, un preneur avisé et respectueux de son bailleur, y compris lors de la période de protection de 9 années, manifeste en principe ainsi par une demande de renouvellement

expresse son souhait de voir renouveler son bail à durée déterminée lorsque celui-ci arrive à échéance, sauf à s'en remettre, soit volontairement, soit qu'il ait oublié de le faire, au mécanisme de renouvellement tacite.

En outre, le mécanisme de renouvellement a toute son utilité au terme de la période de protection de 9 années, puisque la demande de renouvellement peut être refusée sans motif après cette période de 9 années.

- Le Conseil d'Etat estime encore dans ce contexte qu'en faisant coïncider les délais de résiliation et les délais pour demander le renouvellement (6 mois), cela implique que la demande de renouvellement, pour être effective, deviendra un automatisme, et non une réponse à la résiliation du bail.

Or, les délais pour résilier le bail et pour demander le renouvellement ont précisément été alignés suite à l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat, qui estimait (à juste titre sur le plan des principes juridiques, même si cette disposition était la transcription d'une jurisprudence consacrée) que l'on ne pouvait fixer un délai – en l'occurrence 9 mois pour le preneur pour demander le renouvellement du bail – et ensuite prévoir dans le même dispositif que ce délai n'est pas d'application en cas de résiliation de la part du bailleur, tenu seulement d'un délai de préavis de 6 mois.

Cependant, avec cet alignement, outre qu'il permet de lever l'opposition formelle, l'on parvient en principe au résultat recherché au projet de loi : éviter la résiliation du bail dans l'hypothèse où le preneur aurait misé sur une reconduction tacite, et est obligé de demander le renouvellement du bail en réponse à la résiliation notifiée par son bailleur entre 6 et 9 mois avant l'échéance du bail.

- Le système inspiré ou copié du bail à habitation n'éviterait en outre pas nécessairement l'application de trois régimes distincts, et par ailleurs, deux de ces régimes sont préexistants (celui des articles 1737-1739 du Code civil et celui de la loi spéciale des baux à usage d'habitation), et non une création surabondante du présent projet de loi.

- La Chambre de Commerce formule une critique – non reprise par le Conseil d'Etat, alors que ce dernier avait demandé dans son avis précédent de viser expressément le sous-locataire comme bénéficiaire du droit de demander directement le renouvellement du bail au preneur – aux termes de laquelle l'on ne saurait imposer au sous-locataire de solliciter le renouvellement du bail auprès du bailleur, avec lequel il n'a pas de relation contractuelle, et d'envisager un mécanisme similaire à ceux en place en France ou en Belgique.

Il convient cependant de relever à cet égard que le bailleur n'est pas véritablement un tiers, puisque le projet de loi enjoint de lui notifier la sous-location, qui doit en outre être permise au contrat de bail principal.

Par ailleurs, en rendant nulles et non avenues les clauses d'interdiction de la sous-location en cas de cession du fonds de commerce – interdiction reprise des dispositions législatives précédentes – le législateur avait déjà introduit des effets sur une partie étrangère au contrat. Cela n'est donc pas nouveau et correspond à l'économie de cette loi spéciale.

Enfin, les systèmes belge et français, en prévoyant que le sous-locataire doit demander le renouvellement au preneur principal pour autant que la sous-location ait été autorisée et que le renouvellement soit possible, introduisent au moins autant de difficultés qu'elles n'en résolvent.

En effet, qu'arrive-t-il si le sous-locataire oublie de faire insérer une clause contractuelle obligeant le preneur principal à solliciter le renouvellement ? Qu'arrive-t-il si une telle clause est bien insérée mais que le preneur principal n'en demande pas l'application ?

→ il est donc proposé de rester avec le texte des amendements parlementaires